



1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017

ÄR DET BISTÅND?

En granskning av Sveriges avräkningar från biståndet

AV STAFFAN LANDIN

CONCORD

Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling
Sverige

ÄR DET BISTÅND?

En granskning av Sveriges avräkningar från biståndet

AV STAFFAN LANDIN

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER	4
1. BAKGRUND OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
2. VAD ÄR AVRÄKNINGAR FRÅN BISTÅNDET?	9
VAD FÅR RÄKNAS SOM BISTÅND ENLIGT INTERNATIONELLA REGLER?	9
INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE	11
3. HUR STORA ÄR SVERIGES AVRÄKNINGAR?	12
VARFÖR HAR SVERIGE SÅ HÖGA AVRÄKNINGAR?	12
VAD LIGGER BAKOM ÖKNINGEN?	13
4. DEN SVENSKA MODELLEN FÖR AVRÄKNINGAR	14
HUR RÄKNAR SVERIGE UT KOSTNADEN?	14
KRITIKEN MOT DEN SVENSKA BERÄKNINGSMODELLEN	15
VILKA KOSTNADER INGÅR I DE SVENSKA FLYKTINGAVRÄKNINGARNA?	16
HUR BERÄKNINGSMODELLEN SKAPADE ETT FEL MED 1,6 MILJARDER	18
ÄR SVERIGES AVRÄKNINGAR I ENLIGHET MED DAC:S RIKTLINJER?	19
5. ÄR FLYKTINGKOSTNADER (BRA) BISTÅND?	21
ÄR DET BISTÅND - VAD ANSER OECD/DAC?	21
ÄR DET BRA BISTÅND - VAD HAR SVERIGE ÅTAGIT SIG?	21
INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN	22
REFERENSER	23

Rapportförfattare Staffan Landin

Författaren står för den research och de slutsatser som redovisas i rapporten.

Rapporten har tagits fram på uppdrag av följande organisationer, medlemmar i

CONCORD Sveriges Aidwatch-arbetsgrupp: Diakonia, Forum Syd, Individuell Människohjälp, Rädda Barnen, Svenska Afghankommittén, Svenska kyrkans internationella arbete, Svenska missionsrådet, Union to Union, Världsnaturfonden WWF och We Effect.

Redaktör Hanna Hansson

Grafisk form Gabriel Holmbom

CONCORD Sverige

Besöksadress: Medborgarplatsen 3, plan 8

Postadress: Box 4306, 102 67 Stockholm

08-648 99 50

www.concord.se

CONCORD
Svenska & europeiska CSO:er för global utveckling
Sverige

FÖRORD

Biståndet har en unik roll för att bekämpa fattigdom, stärka mänskliga rättigheter och förebygga konflikter. Idag, när antalet väpnade konflikter ökar och över 125 miljoner människor är i behov av katastrofhjälp, behövs biståndet mer än någonsin. Som en av världens ledande biståndsgivare spelar Sverige en viktig roll som förebild för andra länder.

CONCORD Sveriges Aidwatch-grupp har i många år bevakat hur Sverige och övriga EU-länder uppfyller sina åtaganden om biståndets nivåer och kvalitet. Tillsammans med mottagarländer, OECD/DAC:s sekretariat och europeiska civilsamhällesorganisationer har vi också kritiserat användandet av bistånd för att bekosta flyktningmottagande i Sverige. Vi menar att avräkningarna inte ligger i linje med de globala åtaganden som gjorts för ett effektivt bistånd, och inte heller är förenliga med det av riksdagen antagna målet för biståndet, som är "att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck".

Vi tycker alla att Sverige ska föra en solidarisk och human flyktningpolitik. Men att använda pengar avsedda för människor som lever i fattigdom för att betala för andra människors rätt till skydd och asyl är inte en solidarisk politik.

Inget land har de senaste fem åren gjort större avräkningar från biståndet än Sverige när det gäller inhemska kostnader för flyktningmottagande. Den nuvarande modellen är ohållbar och bör ses över.

Det är svårt att få en helhetsbild av de beräkningar och argument som ligger till grund för de svenska avräkningarna, och hur de relaterar till de regler som styr biståndet. Frågan är högaktuell eftersom förhandlingar om modernisering av biståndet pågår inom OECD/DAC och stora förändringar sker i EU:s bistånd. Fem av åtta riksdagspartier har också sagt sig vilja arbeta aktivt för att minska avräkningarna i biståndet¹.

Därför har Aidwatch-gruppen gett biståndsexperten Staffan Landin i uppdrag att ta fram denna rapport. Författaren står för den research och de slutsatser som redovisas i rapporten. Arbetsgruppen har med rapporten som underlag tagit fram rekommendationerna som följer.

Som svar på en rapport från Riksrevisionen meddelande regeringen i slutet av 2016 att modellen som används för att göra avräkningarna ska ses över. Vi välkomnar regeringens översyn och hoppas att denna rapport kan vara ett bidrag till samtliga partiers arbete med att sätta ramarna för ett långsiktigt bistånd som har ett tydligt fattigdomsfokus, i enlighet med riksdagens fastslagna mål.

Följande organisationer står bakom

rekommendationerna: Diakonia, Forum Syd, Individuell Människohjälp, Rädda Barnen, Svenska Afghanstankommittén, Svenska kyrkans internationella arbete, Svenska missionsrådet, Union to Union, Världsnaturfonden WWF och We Effect.

Medlemmar i CONCORD Sveriges Aidwatch-grupp

Sammanfattning och rekommendationer

Den svenska riksdagen har satt målet att en procent av bruttonationalinkomsten (BNI) varje år ska gå till internationellt bistånd. Den nivån har hållits i varje statsbudget sedan 2006. Från biståndsbudgeten har Sverige räknat av en del av de inhemska kostnaderna för flyktingmottagande. Avräkningarna har ökat betydligt under de senaste tio åren, och står för mer än hälften av biståndsramens ökning totalt². Den här rapporten granskar den svenska modellen för att beräkna dessa avräkningar. Rapporten beskriver också riktlinjerna för vilka kostnader som får räknas som bistånd enligt OECD:s biståndskommitté, DAC. Syftet med rapporten är att konstruktivt bidra till fortsatta diskussioner och beslut om avräkningar, med hjälp av bättre faktaunderlag och analys av konsekvenserna för biståndsbudgetens transparens och effektivitet.

► Vad är avräkningar från biståndet?

Enligt DAC:s regelverk får länder räkna in vissa kostnader för flyktingmottagande i sin officiella biståndsstatistik. Detta gäller offentliga kostnader för tillfälligt uppehälle för flyktingar under deras första tolv månader i landet. Reglerna är inte detaljerade och givarländerna har gjort olika tolkningar av huruvida alla asylsökande omfattas eller bara de som får bifall, samt om kvotflyktingar ska räknas in eller inte. Reglerna är dessutom otydliga kring vilka typer av kostnader som kan räknas som bistånd, vilka tidsperioder länderna ska räkna in (innan och/eller efter asylbeslut) och hur kostnaderna ska räknas ut. Bristen på transparens och jämförbarhet mellan länder har lett till en process inom DAC för att harmonisera och förtydliga regelverket. Denna process ska vara klar hösten 2017.

► Hur stora är Sveriges avräkningar för flyktingmottagande?

Inget land har de senaste fem åren gjort större avräkningar från biståndet än Sverige när det gäller inhemska kostnader för flyktingmottagande. För 2017 föreslås flyktingavräkningarna uppgå till 8,1 miljarder, eller 18 procent av det svenska biståndet. Det går inte att ge ett tillfredsställande svar på varför Sverige gör högre avräkningar än övriga DAC-länder, eftersom det inte går att jämföra dessa kostnader mellan länder på ett rättvist sätt. Klart är dock att Sverige tagit emot fler flyktingar än de flesta andra länder och samtidigt räknar med en högre kostnad per flykting än de allra flesta.

Orsaken till ökningen av de svenska avräkningarna är också något oklar. Bristen på transparens för tiden innan 2015 gör det omöjligt att granska vilka kostnader som har ingått i avräkningarna. Enligt de beräkningar som presenteras i rapporten har summan som avräknas per inkommen asylsökande dock ökat från i genomsnitt cirka 55 000 kronor per år för tiden innan 2007, till över 100 000 kronor per år under åren 2007 till 2014, och till nästan 150 000 kronor per år de senaste tre åren. Flyktingavräkningarna har därför ökat mer än dubbelt så snabbt som antalet flyktingar. Större delen av de ökade avräkningarna beror inte på att fler människor har sökt asyl utan på ökade avräkningar per inkommen asylsökande.

► Den svenska modellen för avräkningar

De svenska avräkningarna beräknas genom att multiplicera antalet förväntade asylsökningar under kommande år med en uppskattad dygnskostnad och ett uppskattat antal dygn som de asylsökande i genomsnitt befinner sig i Migrationsverkets regi. De faktiska kostnader som ligger till grund för avräkningarna är delar av utgiftspost 1:1 Migrationsverkets förvaltningskostnader och 1:2 Ersättningar och boendekostnader för flyktingar. Modellen har fått kritik av bland annat Riksrevisionen och DAC. Främst gäller kritiken bristen på transparens, osäkerhet i prognoserna och stora förändringar för biståndet under budgetåret, vilket skapar en ryckighet som försvårar långsiktig planering och hotar biståndets kvalitet. Transparensen har förbättrats betydligt under 2015–2016, vilket har ökat möjligheterna för extern granskning av avräkningarna. Den tidigare bristen på offentlighet och transparens gör det omöjligt att granska hur avräkningarna har använts under åren 1994–2015, vilket vi kritiserat tidigare.

► **Följer Sverige OECD/DAC:s riktlinjer?**

Regeringens budgetpropositioner innehåller för lite uppgifter för att kunna avgöra om de svenska avräkningarna görs i enlighet med DAC-reglerna. För att klargöra detta bör en oberoende granskning göras.

Migrationsverkets förvaltningskostnader har utgjort i genomsnitt 20 procent av avräkningarna: administrativa kostnader, systemutveckling/IT, utbildning för migrationsverkets personal, löner och kontor. Detta är inte acceptabelt, och sådana kostnader finns inte bland de tillåtna kostnaderna i DAC:s riktlinjer. Även bevakning av asylboenden har åtminstone periodvis ingått i avräkningarna. I rapporten framgår att mindre kostnadsposter direkt bryter mot DAC:s regelverk, till exempel kostnader för så kallad organiserad sysselsättning och andra integrationsfrämjande insatser. Dessa behöver utredas i detalj.

► **Är flyktingmottagande effektivt och bra bistånd?**

Att räkna inhemska kostnader för flyktingmottagande som bistånd är kontroversiellt. Mottagarländer, stora delar av det civila samhället och ett antal givarländer har kritiserat metoden. Även DAC:s sekretariat är av uppfattningen att dessa kostnader inte borde räknas som bistånd och har sedan 1994 försökt att avskaffa möjligheten eller åtminstone harmonisera sättet att räkna³.

Målet för den svenska biståndspolitikerna är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Migrationspolitiken styrs av andra målsättningar, styrdokument och prioriteringar. Aktiviteter som finansieras genom avräkningarna från biståndet följs därmed inte upp gentemot målet för biståndspolitikerna. Flyktingavräkningarna följer heller inte den landprioritering eller den tematiska prioritering som regeringen gör inom biståndet, och riskerar att motverka de effektiviseringar och prioriteringar som UD och Sida gör.

Sverige står bakom en rad internationella initiativ och har skrivit under principer, till exempel den så kallade Parisagendan, om att göra biståndet effektivt och långsiktigt. Parisagendan poängterar bland annat mottagarländernas ägarskap över planering och prioritering i biståndet, fokus på resultat, transparens och inkluderande partnerskap mellan givare och mottagare. Avräkningarna motverkar detta när de undanhåller stora delar av det internationella biståndet från partnerskap och dialog med mottagarländerna.

Rekommendationer

Vi välkomnar en fortsatt dialog kring hur avräkningarna kan minska, och rekommenderar att regeringen antar en plan för att på sikt fasa ut avräkningarna. Givet att avräkningar sker rekommenderar vi Sveriges regering att:

- Granska avräkningarna i detalj och utesluta alla kostnadsposter som bryter mot eller riskerar att bryta mot det som uttryckligen är tillåtet enligt DAC:s riktlinjer.
- Öka transparensen och öppet redovisa vad avräkningarna består av, inklusive exakt vilka kostnader som ingår i uträkningen av dygnskostnaden, på ett sätt som möjliggör uppföljning och granskning.
- Verka för att OECD/DAC antar tydliga och mer restriktiva riktlinjer för avräkningar från biståndet. Nuvarande regler strider mot de internationella principerna om ett effektivt bistånd som Sveriges regering säger sig värna.
- Förtydliga hur avräkningarna förhåller sig till riksdagens mål för biståndet och garantera en långsiktig och förutsägbar styrning av hela biståndsbudgeten med samma krav på uppföljning och efterlevnad av de internationella principerna om utvecklingseffektivitet.

1. Bakgrund och frågeställningar

Biståndet har en unik roll för att bekämpa fattigdom, stärka mänskliga rättigheter och förhindra konflikt. Trots det tydliga behovet av bistånd och löften om ett mer effektivt bistånd ökar summorna som går till annat än bistånd för varje år och har aldrig varit högre än idag. Allt fler givarländer väljer att bekosta allt större del av sina inhemska flyktingkostnader med biståndsmedel. Mellan år 2013 och 2015 ökade avräkningarna från OECD-ländernas bistånd med 150 procent och inget land har under de senaste fem åren gjort större avräkningar från biståndet, för detta ändamål, än Sverige.

Otydligheten i de gemensamma riktlinjerna, bristen på transparens i Sveriges modell för avräkningar, Riksrevisionens kritik gällande osäker finansiering⁴, bristen på koppling mot det svenska biståndsmålet samt de pågående förhandlingarna inom DAC skapar tillsammans ett behov av att fördjupa förståelsen för de svenska avräkningarna.

CONCORD Sveriges arbetsgrupp för Aidwatch har därför givit Staffan Landin uppdraget att ge en överblick och beskrivning av de regler, rutiner och beräkningsmodeller som gäller för avräkningarna idag.

Underlaget ska klargöra hur den svenska modellen för avräkningar för inhemskt flyktingmottagande ser ut, dels förklara de höga kostnaderna samt även den modell som används idag för att prognostisera och motivera avräkningarna. Underlaget ska vidare undersöka huruvida Sveriges nuvarande avräkningar är i linje med riksdagens mål för internationellt bistånd, principerna om utvecklingseffektivitet samt DAC:s riktlinjer för biståndet⁵.

Målet för det svenska biståndet är: *att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck*. Sverige ska dessutom följa de riktlinjer för biståndet som man gemensamt kommit överens om i OECD:s biståndskommitté, DAC⁶. Förutom detta har Sverige åtagit sig principer om effektivitet i biståndet genom den så kallade Parisagendan⁷ genom antagandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling⁸, och principerna i agendan för utvecklingsfinansiering⁹.

Inhemska kostnader för flyktingmottagande, även om de i sig är nödvändiga och viktiga, faller utanför de flesta av de principer som ska vägleda svensk biståndspolitik. De svenska avräkningarna syftar inte till att uppfylla målet för den svenska biståndspolitik och det är tveksamt om de till fullo följer DAC:s riktlinjer för vad som får räknas som bistånd.

Den svenska beräkningsmodellen för att uppskatta vilka kostnader för flyktingmottagande som ska räknas som bistånd har dessutom skapat en ryckighet med stora ändringar i budgeten flera gånger under innevarande budgetår. De tvåra kasten under 2016 (se mer s. 8) har med tydlighet visat på brister i det svenska systemet för flyktingavräkningar. Bristerna har funnits även tidigare, men förstorats och tydliggörs när omfattningen på flyktingmottagandet stiger.

Den osäkra finansieringen och ryckigheten i budgeten innebär att Sverige inte lever upp till centrala åtaganden inom agendan för effektivitet i biståndet gällande långsiktighet och nationellt ägarskap. Kritik mot det svenska systemet har framförts av såväl Riksrevisionen¹⁰ som svenska civilsamhällesorganisationer.¹¹

Inom OECD/DAC pågår en process för att tydliggöra och harmonisera riktlinjerna för biståndet, bland annat gällande flyktingavräkningar¹². Otydligheten i dagens regelverk innebär att varje givarland har valt sin egen modell och vilka poster som får räknas som bistånd är inte helt tydligt. I DAC:s granskningar och årliga biståndsstatistik framkommer det att Sverige följer en av de mest "generösa" tolkningar för vilka kostnader relaterade till flyktingmottagande som bekostas av biståndet.

Frågeställningar

- Vad får räknas som bistånd enligt DAC:s riktlinjer?
- Vad har Sverige åtagit sig i internationella konferenser och initiativ?
- Hur räknar Sverige ut storleken på avräkningarna?
- Vad ligger bakom ökningen av de svenska avräkningarna?
- Vilka kostnader ingår i avräkningarna?
- Är avräkningar bra och effektivt bistånd?
- Följer den svenska modellen DAC:s riktlinjer och internationella åtaganden?

Metod och material

Denna granskning har i huvudsak utgått från offentlig tillgänglig statistik, från DAC, finans-, utrikes och justitiedepartementet vad gäller avräkningarnas storlek och hantering samt från migrationsverket vad gäller omfattning och kostnader kring asylmottagande. Tillgången på nödvändig information för att granska avräkningarnas utveckling över tid är mycket bristfällig vilket har försvårat granskningen avsevärt. Till exempel saknas redovisning över vilka av migrationsverkets kostnader som ingår i avräkningarna eller hur den DAC-fähiga tiden i migrationsverkets regi beräknas.

Via migrationsverkets årsredovisningar samt verksamhetsprognoser 2015-2016 har jag delvis kunnat rekonstruera avräkningarnas sammansättning för år 2015, dock ej innan dess. Genom att dela de totala avräkningarna från tidigare år med migrationsverkets juliprognos från året innan, har jag uppskattat den historiska kostnaden som avräknats biståndet per inkommen asylansökan. Detta innehåller en viss osäkerhet, men då inga underlag för beräkningen sparats är detta det närmaste jag kommit.

Redovisningen är till största delen deskriptiv men avslutningsvis görs en kvalitativ jämförelse av resultatet gentemot de av DAC angivna riktlinjerna för bistånd.

NÅGRA VIKTIGA BEGREPP

Biståndsram - summan som regeringen budgeterar för bistånd under nästkommande år. Den sätts sedan 2006 till en procent av BNI och ändras inte under året.

Avräkningar - kostnader inom andra utgiftsposter som räknas som bistånd.

Asyl- eller flyktingavräkningar - kostnader för svenskt flyktingmottagande hos migrationsverket som får räknas som bistånd enligt OECD/DAC:s definition. Detta är den största delen av de samlade avräkningarna. Hänvisas till som 'flyktingavräkningar' i denna rapport.

Biståndsverksamhet (anslag 1:1) - den del av biståndsramen som blir kvar efter avräkningarna och efter vissa ramanslag till organisationer som genomför och granskar biståndet (främst Sida). Det är denna post som via UD och Sida fördelas till länder, regioner och organisationers biståndsverksamhet, projekt och program.

DAC-fähig - term som oftast används för att beskriva kostnader som enligt DAC får räknas som bistånd. Betyder 'i enlighet med DAC:s regler'.

Året som gick

2016 har varit stormigt för det svenska biståndet. På grund av det stora antalet asylsökande till Sverige under hösten 2015 och den svenska modellen för att beräkna de kostnader för flyktingmottagandet som vi räknar som bistånd, såg avräkningarna ut att höjas i vårbudgeten från redan rekordhöga 20 procent av biståndsbudgeten till över 50 procent. En risk som finansdepartementet ansåg vara högst möjlig.

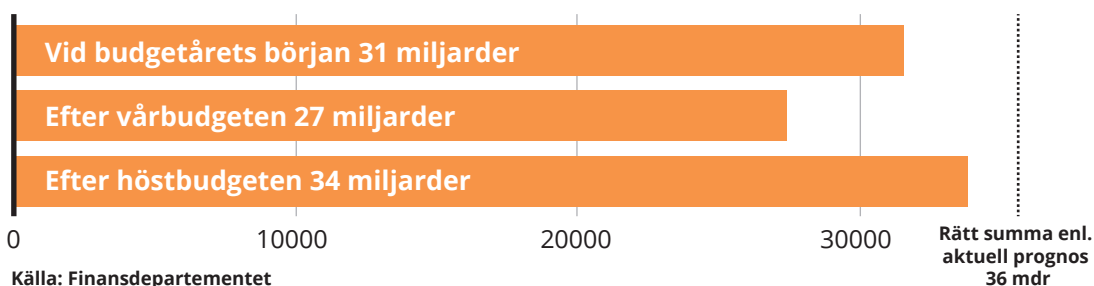
Efter intensiva diskussioner och kampanjer fastställde regeringen ett tak för flyktingavräkningar på 30 procent av biståndsramen. På grund av ett sent givet extra stöd till Turkiet i och med den stora flyktingöverenskommelsen, höjdes avräkningarna från 20 till 28 procent i vårändringsbudgeten 2016.

Det kom dock fler tvära kast. Redan innan vårbudgeten antogs stod det klart att flyktingströmmen under året kraftigt avtagit, bland annat på grund av den hårdare asylpolitiken, stängda gränser i Europa och flyktingöverenskommelsen med Turkiet. Rätt nivå på avräkningen, utifrån det regeringen trodde sig veta i juni 2014, skulle ha varit 23 procent.

När det sedan var dags för höständringsbudgeten 2016 hade migrationsverkets asylprognos skrivits ner ytterligare och avräkningarna minskade från 28 procent till 13,5 procent, vilket innebar att över 6 miljarder kronor behövde återföras till biståndsverksamheten under årets sista månader.

Inte ens i årets sista månad lyckas man dock beräkna kostnaderna helt korrekt. Denna rapport visar att avräkningarna i höständringsbudgeten, liksom årets tidigare beräkningar har varit kraftigt överskattade. De DAC-fähiga kostnaderna för de flyktingar som kom under 2016 har helt enkelt varit missvisande. Denna felräkning upptäcktes av migrationsverket och har korrigerats i den sista av årets prognoser, som regeringen dock inte inkluderade i höständringsbudgeten. Felräkningen innebär att cirka 1,6 miljarder kronor för mycket avräknades biståndet under 2016 (läs mer i kapitel 4: Hur beräkningsmodellen skapade ett fel med 1,6 miljarder).

FIGUR 1.1 Budgeten för den svenska biståndsverksamheten 2016



2. Vad är avräkningar från biståndet?

Sverige har sedan 2006 avsatt en procent¹³ av bruttonationalinkomsten, BNI till internationellt bistånd¹⁴. Detta utgör budgetramen för det svenska biståndet och den ändras normalt inte under året. För 2017 uppgår biståndsramen till 46 miljarder kronor.¹⁵ Från biståndsramen gör Sverige så kallade avräkningar. Avräkningar är kostnader som regeringen räknar som bistånd, men som finns i andra utgiftsområden än biståndet. Den svenska regeringen gör tre typer av avräkningar:

1. Kostnader för flyktingmottagande i Sverige.
2. Sveriges andel av EU:s biståndsbudget.
3. Administrativa kostnader för personal på UD som arbetar med bistånd.

För 2017 kommer 11 miljarder kronor att avräknas biståndet, varav 8,1 miljarder är kostnader för flyktingmottagande. Av de kvarvarande 35 miljarderna går drygt en miljard till administrativa kostnader för organisationer som genomför och granskar biståndet, i huvudsak Sida.

Kvar är nästan 34 miljarder som går till svensk biståndsverksamhet (anslagsområde 1:1). Det är denna del som går via Utrikesdepartementet (UD) och biståndsmyndigheten Sida för att uppnå de mål som regeringen har satt för det svenska biståndet.

FIGUR 2.1 Fördelning av biståndet i 2017 års budgetproposition (totalt 46 mdr, avräkningar 25%)



Vad får räknas som bistånd enligt internationella regler?

Det internationella biståndet samordnas av OECD:s biståndskommitté (DAC). Kommittén består av 29 medlemsländer, alla biståndsgivare. Det är genom DAC som givarländerna kommer överens om vad som får räknas som bistånd och medlemmarna rapporterar varje år hur mycket pengar som givits till olika biståndsområden, till vilka teman och till vilka länder. Det är alltså DAC:s kriterier som fastslår vad som får ingå i avräkningarna.

Den engelska termen för internationellt bistånd är ODA, vilket står för Official Development Aid och målet är att alla givarländer ska ge 0,7 procent av sin BNI i ODA, bistånd¹⁶.

Sedan 1988 har DAC haft särskilda instruktioner för vilka flyktingkostnader som får räknas som bistånd och alltså ingå i den volym som ska uppgå till 0,7 procent av BNI. Dessa regler har i stort sett inte ändrats sedan dess. Det pågår dock en översyn och modernisering av reglerna som väntas avslutas under 2017.

VAD SÄGER DAC:S RIKTLINJER OM FLYKTINGAVRÄKNINGAR¹⁷

107. A refugee is a person who is outside his/her home country because of a well-founded fear of persecution on account of his race, religion, nationality, social group or political opinion. Assistance to persons who have fled from their homes because of civil war or severe unrest may also be counted under this item.

108. Under this item, record official sector expenditures for the sustenance of refugees in donor countries during the first twelve months of their stay. This includes payments for refugees' transport to the host country and temporary sustenance (food, shelter and training); these expenditures should not be allocated geographically. However, this item also includes expenditures for voluntary resettlement of refugees in a developing country; these are allocated geographically according to the country of resettlement. Expenditures on deportation or other forcible measures to repatriate refugees should not be counted as ODA. Amounts spent to promote the integration of refugees into the economy of the donor country, or resettle them elsewhere than in a developing country, are also excluded.

- Reglerna säger alltså att (i) offentliga kostnader som går till (ii) tillfälligt uppehälle (sustenance) för (iii) flyktingar under deras första tolv månader i landet får räknas som bistånd. Detta specificeras som mat, boende och utbildning. Dessutom får kostnader för frivilliga hemresor räknas som bistånd.
- Reglerna säger uttryckligen att kostnader för integration i mottagarlandet samt tvångsutvisningar inte får klassas som bistånd.

Mer utförliga riktlinjer finns inte utformat och flertalet försök från OECD/DAC under de senaste 25 åren att samordna och tydliggöra riktlinjerna har misslyckats. En enkätstudie från OECD/DAC från april 2016¹⁸ visade stor variationen i tolkning av reglerna och i stort sett alla länder har valt en egen unik lösning. Variationerna gällde bland annat följande frågor:

Vad räknas som "flykting" i detta sammanhang?

Stor oklarhet råder kring vilka flyktingkategorier som ska räknas in i avräkningarna från biståndet. Gäller det alla asylsökande, flyktingar som fått flyktingstatus (bifall på asylansökan), avvisade flyktingar (avslag på asylansökan), så kallade kvotflyktingar, transit-flyktingar, personer med skyddsbehov och/eller ensamkommande flyktingbarn?

Vilka kostnader får räknas som bistånd?

Termen "temporary sustenance" är en vid term som öppnat för många olika tolkningar. Alla länder som gör flyktingavräkningar räknar in boende och mat, men sedan finns variation kring kostnader som dagersättning, utbildning, tolkhjälp, rättslig hjälp, gränskontroll och administrativa kostnader.

Vilken tidsperiod ska räknas som bistånd?

Av DAC-instruktionerna framgår inte mer än att kostnader under första året får rapporteras som bistånd. Motivet till begränsningen är att biståndet bara får täcka initiala kostnader av temporär art.

Vissa länder har valt att räkna tiden fram till asylbeslutet, andra har valt att inte räkna tiden innan beslut men tiden efter ett beslut tagits. Andra räknar både tiden innan och efter beslutet eller, som Sverige, tiden från asylansökan till bosättning i kommuner för de som får bifall och tiden fram till asylbeslutet för de som får avslag.

Hur ska kostnaderna räknas ut?

Metoden för att uppskatta hur stor del av flyktingkostnaderna som ska räknas som bistånd varierar också stort mellan medlemsländerna. Vissa givarländer gör inga avräkningar för flyktingkostnader och bland de som gör det varierar kostnaden per flykting mellan 340 dollar (Japan) och 32 000 dollar (Nederländerna) per flykting och år. Metoden är komplex, de flesta länder gör en

uppskattning av antalet flyktingar, av tiden i mottagningssystemet och av kostnaderna. Ett fåtal länder baserar kostnaden på faktiska kostnader på individuell nivå.

Brist på transparens och jämförbarhet

OECD/DAC konstaterar att det inte går att jämföra och likställa flyktingavräkningar mellan länder på ett rättvist sätt på grund av den stora variationen mellan olika tolkningar men också på grund av bristen på transparens i ländernas metoder för att räkna ut kostnaden.

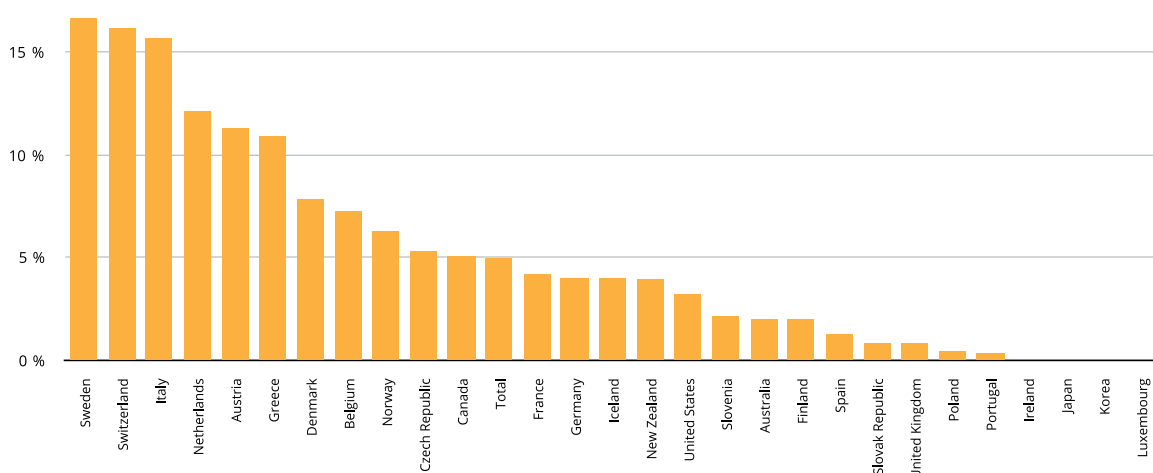
Process för harmonisering

För att harmonisera reglerna och från OECD:s håll kunna jämföra och mäta flyktingkostnader i biståndet har OECD/DAC vid flera tillfällen de senaste 25 åren lyft frågan om harmonisering eller till och med att avskaffa möjligheten att rapportera flyktingkostnader som bistånd. Under 2015 inleddes en sådan process och en arbetsgrupp inom OECD/DAC har utsetts för att föreslå förtydligande av reglerna. Denna arbetsgrupp ska jobba vidare under 2017 och beslut väntas innan årets slut 2017.¹⁹

Internationell jämförelse

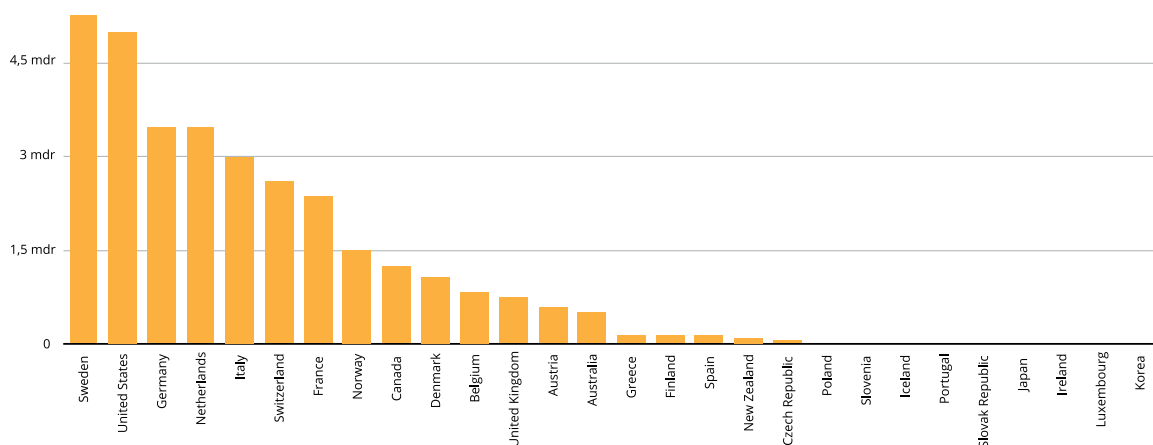
Vid en internationell jämförelse ligger Sveriges avräkningar högt. Under de senaste fem åren har Sverige tillsammans med Schweiz utmärkt sig med höga avräkningar, mellan 10 och 20 procent av biståndet. Genomsnittet för alla givarländer var under samma period 5 procent av biståndet (se figur 2.2).

FIGUR 2.2 Flyktingavräkningar som andel av biståndet 2011-2015 (procent)



I faktiska kostnader räknat är Sverige det land som under de senaste fem åren stått för de största avräkningarna från biståndet. Sverige och USA står tillsammans för 45 procent av alla flyktingkostnader som betalats med bistånd (se figur 2.3).

FIGUR 2.3 Totala flyktingavräkningar från biståndet 2011-2015 (miljarder US Dollar)



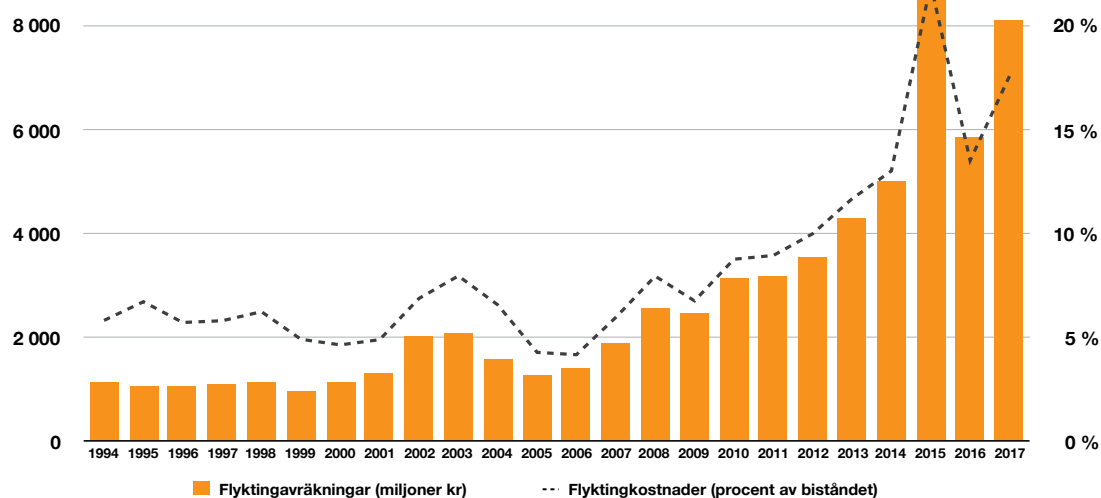
3. Hur stora är Sveriges avräkningar?

- 2015 gick 8,9 miljarder kronor från biståndet till inhemska kostnader för flyktingmottagande, det motsvarar vad de 26 största mottagarna av svenskt bistånd mottog samma år²⁰.
- Sveriges avräkningar är fyra gånger högre än genomsnittet inom OECD.
- Avräkningarna från biståndet har ökat mycket snabbare än antalet flyktingar.
- Den nuvarande rödgröna regeringen har avräknat 40 procent mer per flykting än vad regeringen Reinfeldt gjorde och närmare tre gånger så mycket som regeringen Persson.
- Varför kostnaden per mottagen asylsökande har tredubblats de senaste tio åren har aldrig givits någon fullständig förklaring.

Storleken på de svenska flyktingavräkningarna är avsevärd. År 2015 utgjorde de 22 procent av den svenska biståndsramen och uppgick till 8,9 miljarder kronor. För 2016 och 2017 beräknas avräkningarna bli något lägre: 5,8 respektive 8,1 miljarder. De tre senaste åren ligger dock högre än alla tidigare år. Bortser man från den ovanliga toppen under 2015 har avräkningarna visat en stigande trend, så gott som oavbrutet sedan 2005.

I svenskt biståndssammanhang är 8,9 miljarder mycket pengar. Det motsvarar vad de 26 största mottagarländerna av svenskt bistånd tillsammans mottog samma år. Sedan Sverige började rapportera flyktingkostnader som bistånd till DAC har vi totalt sett avräknat 66 miljarder kronor, i dagens penningvärde. 66 miljarder som skulle ha kunnat gå till fattigdomsbekämpning.

FIGUR 3.1 Flyktingavräkningar från biståndet (milj. kronor och procent av biståndet)



Varför har Sverige så höga avräkningar?

De senaste tio åren har de svenska avräkningarna för flyktingmottagande legat cirka fyra gånger högre än genomsnittet inom OECD/DAC. Bristen på jämförbarhet mellan givarländerna gör det svårt eller till och med omöjligt att svara på frågan varför Sveriges kostnader är högre. Huvudorsaken kan dock sägas vara en kombination av det stora antal asylsökande som Sverige har mottagit och ovanligt stora avräkningar per flykting²¹.

Potentiella förklaringar till Sveriges höga avräkningar:

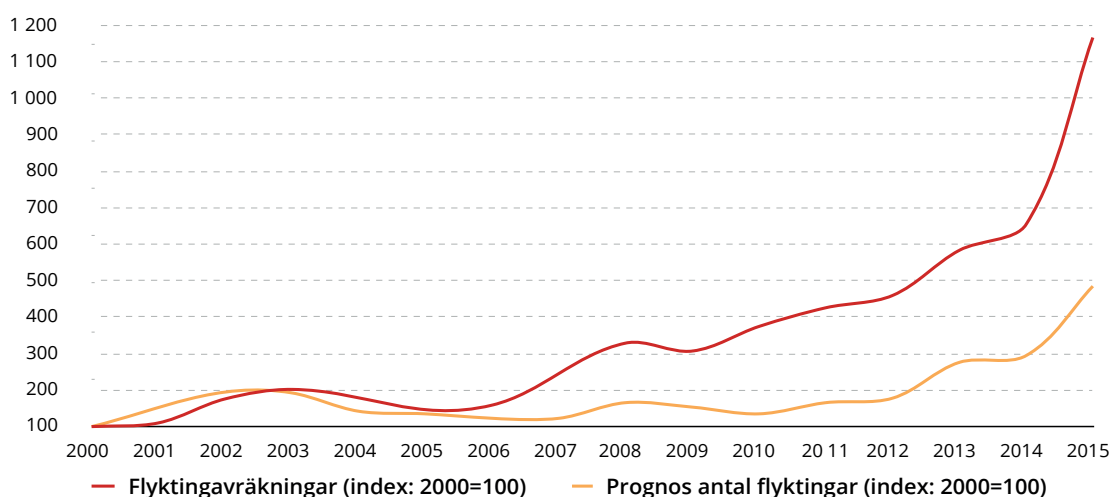
- Sverige har större asylmottagande än de flesta andra DAC-länder.
- Sverige räknar sannolikt in fler kostnader än de flesta andra DAC-länder.²²
- Sverige räknar alla asylsökande, inte bara de som får bifall.²³
- Sverige räknar både tiden före och efter asylbeslut.²⁴

Den pågående processen inom OECD/DAC för att harmonisera rapporteringen av flyktingkostnader i biståndet har delvis som syfte att öka jämförbarheten mellan länderna.

Vad ligger bakom ökningen?

Att avräkningarna från det svenska biståndet ökar är ingen självklarhet. Storleken styrs av faktiska kostnader och antalet flyktingar som kommer till Sverige. Avräkningarnas storlek ökar till exempel inte per automatik i takt med den ekonomiska tillväxten. Enligt uppgifter från nuvarande och tidigare regeringar har den svenska metoden för att beräkna flyktingkostnader i biståndet inte förändrats sedan mitten på 1990-talet.²⁵ Detta är dock ett påstående som inte går att granska eftersom inga beräkningsunderlag under perioden 1991–2014 gått att frambringa.²⁶ Av Riksrevisionens rapport från augusti 2016 framgår dock att utgifterna har utvecklats i relation till antalet asylsökanden, vilket borde tala för att påståendet har en viss sanningshalt.²⁷

FIGUR 3.2 Utveckling av avräknade kostnader samt asylsökande



Uppgiften i Riksrevisionens rapport om att utgifterna följt utvecklingen i antalet asylansökningar är dock inte korrekt. Mellan åren 2000–2015 ökade flyktingavräkningarna betydligt mer än antalet asylansökningar. Flyktingkostnaden i biståndet nära nog tolvdubblades under perioden, trots att antalet prognostiserade asylsökanden endast femdubblades under samma period. Givet att samma modell har använts för att beräkna kostnaderna betyder detta att den beräknade kostnaden per mottagen asylsökande måste ha ökat. Genom att dividera avräkningen med den vid budgettillfället rådande flyktingprognosen kan man konstatera att avräkningen per asylsökande har stigit över tid. Från en genomsnittlig kostnad på 55 000 kronor per asylsökande under regeringen Persson (2000–2006) till 104 000 under regeringen Reinfeldt (2007–2014) och till 147 000 under regeringen Löfven (2015–2017), se tabell 3.1 nedan.

Antalet människor som söker asyl i Sverige påverkar storleken på avräkningarna från biståndet men det är bara en del av förklaringen. Ökade kostnader per flykting har under perioden 2000–2017 haft större betydelse. Av de ökade avräkningarna mellan 2006 och 2016 kan endast 30 procent tillskrivas en ökning av antalet asylansökningar. Resten, 70 procent, beror på ökade kostnader.

Det finns flera tänkbara orsaker till att kostnaden per person som avräknas biståndet har ökat. Andelen ensamkommande flyktingbarn har ökat, boendekostnader och ersättningssystemen har förändrats med mera. Dessutom kan tiden i migrationsverkets regi också ha varierat över åren. En annan tänkbar förklaring är att fler och bredare utgiftsposter räknats in i den dygnskostnad som avräknas biståndet.

Detta kräver en djupare analys och tillgång till mer detaljerat material än som idag finns tillgängligt offentligt. Det är tydligt att inte heller här kan en enda faktor förklara hela ökningen. Att kostnaden per flykting har tredubblats på tio år utan att orsaken har undersökts eller givits någon fullständig förklaring får anses som anmärkningsvärt.

TABELL 3.1 Totala avräkningar, mottagna asylansökningar samt kostnader per mottagen asylansökan

	Avräkningar (milj. kr)**	Prognostiserade asylansökningar*	Avräkning per asylansökan
2000	917	16,303	56,247
2001	967	23,515	41,123
2002	1,542	33,016	46,705
2003	1,737	31,355	55,398
2004	1,472	23,161	63,555
2005	1,199	22,000	54,500
2006	1,337	20,000	66,850
2007	1,883	20,000	94,150
2008	2,617	27,000	96,926
2009	2,404	25,000	96,160
2010	2,136	22,000	97,091
2011	3,269	27,000	121,074
2012	3,497	29,000	120,586
2013	4,628	45,000	102,844
2014	4,988	48,000	103,917
2015	8,894	79,000	112,582
2016	5,873	34,300	171,225
2017	8,100	51,200	158,203

* För åren 2005–2017: migrationsverkets prognos som låg till grund för budgeten. 2000–2004: faktiskt mottagna asylansökningar, då det prognostiserade antalet inte gått att uppbära.

** Fasta summor (dvs justerade mot inflation)

4. Den svenska modellen för avräkningar

Den svenska beräkningsmodellen för att fastställa flyktingavräkningarna har vid flera tillfällen fått betydande kritik. Dels från stora delar av civilsamhället i den allmänna biståndsdebatten²⁸ och dels av Riksrevisionens granskning av de svenska flyktingavräkningarna i augusti 2016²⁹.

Hur räknar Sverige ut kostnaden?

Som framgår av föregående kapitel finns inga instruktioner från OECD/DAC om hur givarländerna ska beräkna hur stor del av asylkostnaderna som ska räknas som bistånd. Metoden som Sverige använder är framtagen av justitiedepartementet och baseras på prognoser från migrationsverket³⁰. Den bygger på regeringens antaganden om hur flyktingsituationen kommer att se ut under det kommande året.

1. Först görs en bedömning av hur många människor från låg- och medelinkomstländer som beräknas söka asyl i Sverige under det kommande året.
2. Därefter uppskattas den genomsnittliga tiden (i antal dygn) som asylsökanden kommer att befinna sig i migrationsverkets regi, det vill säga tiden från asylansökan till bosättning i de fall där asylansökan beviljas eller till slutgiltigt beslut om avvisning eller utvisning i de fall där asylansökan avslås.
3. Den tredje faktorn i ekvationen är den genomsnittliga kostnaden för varje asylsökande per dygn.

Dessa tre uppskattade faktorer multipliceras sedan: antal asylsökanden x antal dygn i asylprocessen x genomsnittlig dygnskostnad.

Ex. I budgetpropositionen för 2017 användes följande modell:

$50\,368 \text{ asylansökningar} \times 213 \text{ dygn} \times 809 \text{ kr per person och dygn} = 8,7 \text{ miljarder}^{*31}$

Kritiken mot den svenska beräkningsmodellen

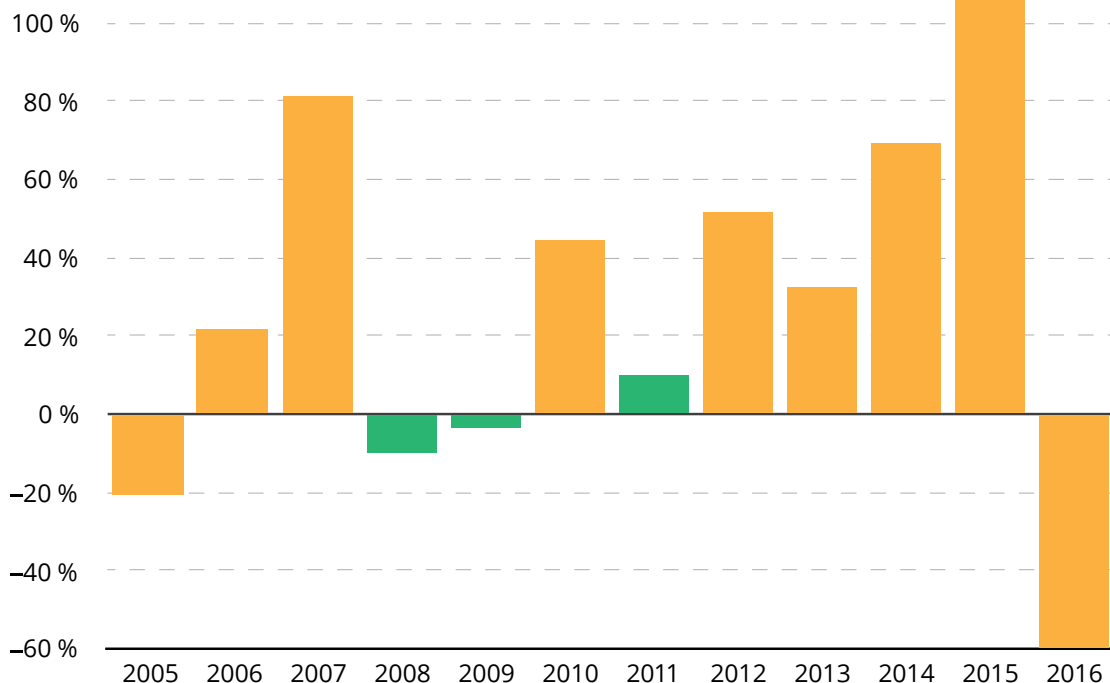
Kritiken mot den svenska beräkningsmodellen består av olika delar:

- Dels har den kritiserats för att vara för vid jämfört med andra givarländer. Även beaktat det relativt stora antalet asylansökningar som Sverige normalt mottar, ligger Sveriges avräkningar klart över genomsnittet.
- Dels har modellen kritiserats för att vara svår att förstå och nästintill omöjlig att granska.
- Den har även kritiserats för att skapa en ryckighet som ger biståndet svårigheter att planera verksamheten långsiktigt och effektivt.

Stor osäkerhet i prognosen

Migrationsverket gör sex prognoser per år, varav fem är offentliga och lämnas till regeringen. Regeringens budgetproposition utgår från migrationsverkets fjärde prognos som presenteras i juli varje år. Det har visat sig vara mycket svårt att i juli prognostisera antalet flyktingar som söker asyl under kommande år. Sedan 2005 har prognosen i regeringens budget varit mer än 10 procent fel alla år utom tre, 2008, 2009 och 2011 (se figur).

FIGUR 4.1 Procentuell skillnad mellan beräknat och faktiskt antal asylsökanden



Den procentuella skillnaden mellan antalet asylsökande i migrationsverkets juliprognos för kommande år och det faktiska utfallet.
Källa: Migrationsverket.

Antalet asylsökande har en direkt och stor påverkan på avräkningarnas storlek och därmed på volymen på den svenska biståndsverksamheten och för de människor som lever i fattigdom. Även en marginell skillnad i prognosen får stort genomslag i slutändan. På den nivå som den beräknade kostnaden per flykting ligger på idag betyder en felprognos på 5 500 flyktingar mer än en miljard plus eller minus till biståndet. Det är mer än något enskilt mottagarland mottar i svenskt bistånd.

Brist på transparens

Insynen i hur regeringen beräknat summan som ska avräknas från biståndet har ökat de senaste åren, men fortfarande kvarstår stora brister. Innan 2012 redovisades endast totalsumman i budgeten, ingen ytterligare förklaring av modellen gjordes. Från 2012 har regeringen i budgetpropositionen angivit vilken genomsnittlig dygnskostnad, antalet flyktingar samt antal dygn som ingår i beräkningen. Däremot framgår inte hur dygnskostnaden beräknas eller hur regeringen uppskattar antal dygn.

Före 2015 skedde uträkningen av dygnskostnader och antal dygn av justitiedepartementet i en "samlad bedömning" baserad på Migrationsverkets årsrapporter och prognoser. Vilka uppgifter eller kostnadsposter de stödde sig på är oklart och inga underlag eller handlingar kring uträkningen har sparats eller redovisats.³² Några underlag har heller inte gått att frambringa från varken utrikesdepartement, finansdepartement eller justitiedepartement.

Sedan 2015 är det migrationsverket som gör beräkningen och presenterar ett underlag i sina regelbundna prognoser. Regeringen använder underlaget i juli-prognosen för budgetarbetet och januari-prognosen för vårandringsbudgeten.

Det framgår dock fortfarande inte av offentliga underlag³³ till budgetarbetet vilka kostnader som räknas in i dygnskostnaden eller hur den räknas ut. Det går därför inte att kontrollera i efterhand om modellen har ändrats eller vilka summor som tidigare år legat till grund för storleken på flyktingavräkningarna.

Det får betecknas som ytterst anmärkningsvärt att underlagen till avräkningarna under åren 1994–2015 inte gått att frambringa. Det går således inte att granska om de har ändrats eller om de är i enlighet med DAC:s riktlinjer.

Vid de granskningar som DAC regelbundet gör av det svenska biståndet har det svenska systemet med avräkningar inte direkt kritiserats, men inte heller i det material som DAC granskat framgår de exakta kostnaderna som legat till grund för avräkningarna. Det är dessutom ytterst tveksamt om riksdagen haft tillräckliga beslutsunderlag vid fastställandet av biståndsbudgeten.

Bristen på transparens i redovisning av flyktingavräkningarna var en av huvudpunkterna i den kritik som Riksrevisionen riktade mot regeringen i granskningen som publicerades i augusti 2016.³⁴

Vilka kostnader ingår i de svenska flyktingavräkningarna?

Den genomsnittliga dygnskostnaden i beräkningsmodellen sammanställs av migrationsverket på uppdrag av justitiedepartementet. Den utgår från anslagsområde 1:1 (migrationsverkets förvaltningsanslag) och 1:2 (ersättningar och bostadskostnader). Metoden för att prognostisera kostnaden för båda dessa anslagsområden har redan ändrats under den korta tid som migrationsverket har redovisat uträkningen (sedan slutet av 2015).³⁵

I dygnskostnaden³⁶ ingår asylmottagningens andel av:

- 1:1 Migrationsverket
- 1:2 Ersättningar och bostadskostnader
- Utresor
- Övrigt

Någon närmare granskning av vilka kostnader som ingår i de svenska avräkningarna har aldrig tidigare gjorts, till stor del för att uppgifterna tidigare inte varit tillgängliga.

Migrationsverkets förvaltningskostnader

Att migrationsverkets förvaltningskostnader ska räknas som bistånd är långt ifrån självklart. Det framgår inte av OECD:s regelverk att det skulle vara tillåtet. Att dessa kostnader ingår i avräkningarna har heller aldrig framgått av budgetpropositioner eller tidigare års underlag för beslut om avräkningarna, eller varit upp till diskussion i samband med besluten.

DAC har dessutom med några års mellanrum begärt in uppgifter från medlemsländerna med syfte att öka transparensen och jämförbarheten. Av den senaste sammanställningen av ländernas beräkningsmodeller framgår att några länder har valt att räkna administrativa kostnader, däremot inte Sverige.³⁷

Summan som ingår i dygnskostnaden hämtas från utfallet från föregående års bokslut. Verkets samlade förvaltningskostnader fördelas i bokföringen på olika verksamhetsområden och cirka hälften ingår i den del av asylprocessen som avräknas mot biståndet. Från den summan räknas kostnader för förvar som uttryckligen inte får avräknas biståndet.

Dessa kostnader innefattar bland annat³⁸:

- Löner och personalkostnader för samtlig personal
- Lokaler och kontor
- Utbildning och fortbildning av personal
- Tolkkostnader och översättning
- IT och systemutveckling
- Utveckling och avvecklingskostnader
- Organiserad sysselsättning

Ersättningar och boendekostnader

Den största delen av dygnskostnaden utgörs av ersättningar och boendekostnader. Dessa kostnader omfattar till exempel dagersättning, ersättning för hälso- och sjukvård, samt placeringskostnader för ensamkommande flyktingbarn. Dessutom innehåller posten ersättningar till kommuner och landsting för asylmottagning. I boendekostnad ingår dessutom vissa lokalkostnader, drift och även livsmedel i vissa fall.

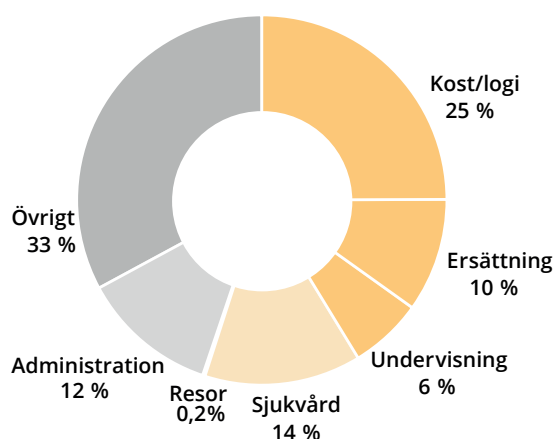
Exakt hur denna del av dygnskostnaden har uppskattats innan 2015 har inte gått att utröna. När migrationsverket 2015 fick i uppdrag ta fram dygnskostnaden användes till skillnad från migrationsverkets förvaltningskostnader inte bara tidigare års resultat, utan en kombination av utfallet och den prognostiserade sammansättningen av det kommande årets flyktingar. Detta visade sig dock under 2016 ge ett felaktigt resultat och från och med migrationsverkets oktoberprognos 2016 baseras också denna summa på utfallet från året innan.

Att dygnskostnaderna var överskattade i 2016 års delprognoser har resulterat i att avräkningarna från biståndet under 2016 och i budgeten för 2017 blivit avsevärt högre än de borde ha varit, (läs mer om detta nedan).

Fördelning av dygnskostnaden

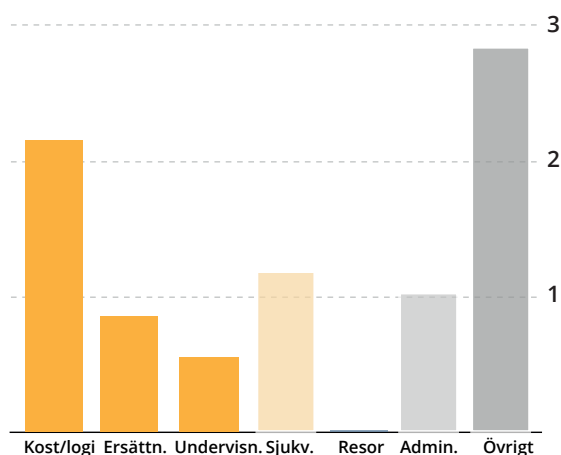
Av migrationsverkets årsredovisning framgår en delvis nedbruten fördelning av dygnskostnaden. Den visar att kost/logi och undervisning utgör cirka en tredjedel av de totala avräkningarna. Sjukvård och ersättningar utgör ytterligare 25 procent och personalkostnader samt övriga driftskostnader utgör de resterande 45 procenten.

FIGUR 4.2 Dygnskostnaderna fördelat på kostnadslag 2015



Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2015

FIGUR 4.3 Omräknat till kostnader 2015 (mdr sek)



Källa: Egen uträkning efter Migrationsverkets årsredovisning 2015

Hur beräkningsmodellen skapade ett fel med 1,6 miljarder

De senaste två åren har flyktingmottagandet till Sverige varierat mer än någonsin tidigare sett till antalet asylsökanden. Detta har gjort att prognoserna för såväl antalet flyktingar som kostnaden per flykting är mycket osäkra. Dessutom blir eventuella ändringar eller fel i beräkningsmodellen mycket tydligare och mer långtgående än de hade blivit vid ett litet flyktingmottagande.

För 2016 har osäkerheten i prognosen ovanligt stor betydelse och flyktingavräkningarna som låg på redan höga 8,9 miljarder höjdes till 12,2 miljarder i vårandringsbudgeten, för att sedan återigen sänkas till 5,9 miljarder i höständringsbudgeten. Ryckigheten beror till största delen på den kraftigt svängande flyktingsituationen men också på en kraftig ökning av den beräknade dygnskostnaden, en ökning som till stor del berodde på en räknemiss.

Den svenska modellen bygger på att kostnader för flyktingar som kommer under ett visst år belastar biståndet under samma år. Man räknar på en kohort där alla kommer vid årets början. Kommer det till exempel ovanligt många ensamkommande flyktingbarn under 2015, ska den ökade kostnaden för dessa alltså belasta biståndet 2015. Denna beräkning använder man när man prognostiserar antalet dygn i migrationsverkets regi och hur många som ansöker om asyl.

Detta blir dock mycket mer komplicerat när det gäller att räkna ut den genomsnittliga dygnskostnaden för de flyktingar som kom till Sverige 2016, eftersom stora delar av kostnaden för de som kom 2015 överskjutits till 2016.

Den uppskattade dygnskostnaden steg kraftigt från 437 kronor i höstbudgeten till 639 kronor i den prognos som låg till grund för vårbudgeten och sjönk sedan igen till 617 i höständringsbudgeten³⁹. Kostnaden på över 600 kronor per flykting och dygn har dock visat sig vara en överskattning. Migrationsverket upptäckte och korrigerade detta i den sista prognosen under 2016 och sänkte dygnskostnaden till 451 kronor. Detta var alltså inte en fråga om felprognos på grund av ett osäkert flyktingläge. Det var orsakat av en felmodellering i migrationsverkets kalkyl.

Den offentliga förklaringen till den högre dygnskostnaden var en ökad andel ensamkommande flyktingbarn. Vid budgettillfället beräknades 74 000 flyktingar komma till Sverige under 2016 varav 12 000 ensamkommande flyktingbarn, vilket motsvarar 16 procent. I vårbudgeten användes sedan en ännu högre prognos på 100 000 flyktingar och 18 000 (18 procent) ensamkommande flyktingbarn. Men redan under mars-april framgick det att andelen skulle bli mycket lägre än så, till största delen på grund av hårdare lagar, gräns- och ID-kontroller.

Vid höständringsbudgeten var antagandet att endast 3 000 ensamkommande flyktingbarn skulle komma under 2016, vilket är 9 procent av alla flyktingar. Trots detta är kostnaden per flykting kvar på höga 617 kronor per flykting och dag. Dygnskostnaden är alltså 40 procent högre trots att andelen ensamkommande flyktingbarn är 50 procent lägre jämfört med den ursprungliga budgetpropositionen.

Migrationsverket har medgivit att uträkningen blir missvisande för 2016 och har därför ändrat modellen från och med årets sista prognos. Detta hinner dock sannolikt inte få genomslag för 2016 eller för budgeten 2017.⁴⁰

Denna - tillsynes mindre - felräkning på 166 kronor per flykting och dygn får konsekvensen att den svenska biståndsverksamheten blev 1,6 miljarder kronor lägre 2016 och 3 miljarder lägre för 2017 än vad som borde varit fallet.

Är Sveriges avräkningar i enlighet med DAC:s riktlinjer?

Den svenska biståndspolitiken granskas på flera olika sätt, dels av regering och riksdags normala granskningsmekanismer, Riksrevisionen och Expertgruppen för Biståndsanalys, dels av det civila samhället och svenska medier. Dessutom gör DAC regelbundna granskningar av just den svenska biståndspolitiken. Den senaste granskningen var 2013 med en uppföljande halvårsgranskning i januari 2016. Ingen av dessa granskningar har funnit att de svenska flyktingavräkningarna skulle bryta mot DAC:s instruktioner för denna post.

Frågan är dock om det tidigare funnits tillräckliga underlag för att ens göra den bedömningen. Eftersom det aldrig framgått vilka kostnader som utgör den genomsnittliga dygnskostnaden har det inte varit möjligt att granska eller bedöma om avräkningarna följer DAC:s riktlinjer.

I DAC:s halvtidsrapport, i december 2015, fick regeringen beröm för att följt DAC:s tidigare rekommendationer och förbättrat transparensen⁴¹, men fortfarande kvarstår flera problem, något som dessutom framkommer av Riksrevisionens nyligen publicerade rapport.⁴²

Den ökade möjligheten till insyn i vilka kostnader som utgör dygnskostnaderna har möjliggjort granskningen i denna rapport. Det är första gången dessa kostnader granskas och det är viktigt att klargöra att vi fortfarande inte har haft tillgång till alla nödvändiga underlag för att göra en fullständig redovisning.⁴³ Det innebär att det fortfarande inte gjorts någon fullständig granskning eller objektiv bedömning av i vilken grad de svenska avräkningarna följer DAC:s riktlinjer.

I den här rapportens granskning har kostnadsposter som kan delas in i fyra kategorier framkommit:

1. Kostnader som uttryckligen godkänns av DAC:s regler: kost, logi och undervisning, dessa utgjorde 40-50 procent av avräkningarna 2015.
2. Kostnader som inte uttryckligen godkänns men som möjligen skulle kunna ingå i definitionen tillfälligt uppehälle: dagersättning andra ersättningar och sjukvård. Dessa är inte självklara och behöver diskuteras.
3. Kostnader som inte uttryckligen godkänns och som troligen bryter mot regelverket och den ursprungliga meningen med flyktingavräkningarna: Migrationsverkets förvaltningskostnader som löner, lokaler, IT- och systemutveckling, tolkar och översättning, utbildning eller fortbildning av personal, bevakning av asylboenden med mera. Dessa kostnaders andel av avräkningarna har varierat över tid, i genomsnitt har de utgjort 20 procent av dygnskostnaden.
4. Kostnader som direkt bryter mot DAC:s riktlinjer. Det gäller kostnader som relaterar till integrationsinsatser, vilket uttryckligen inte är tillåtet att bekosta från biståndet. Det gäller olika typer av etableringsfrämjande åtgärder. Dessa kostnader är relativt små i sammanhanget, men eftersom ingen närmare bedömning har gjorts om kostnaderna är i huvudsak integrationsfrämjande eller asylmottagning kan andelen vara betydligt högre.

Frågan om avräkningarna från biståndet för det inhemska flyktingmottagandet följer DACs rekommendationer har aldrig riktigt granskats och behöver utredas närmare, förslagsvis av Riksrevisionen, följt av en diskussion om vilka kostnader riksdagen anser är rimligt att låta biståndsbudgeten bekosta. Detta borde göras i god tid innan processen inom DAC för att harmonisera och förtydliga riktlinjerna är klar i december 2017.

Innan dess borde regeringen ge migrationsverket i uppgift att tydligt presentera exakt vilka kostnader som ingår i uträkningen av dygnskostnaden. Denna presentation borde ingå redan i underlaget till vårändringsbudgeten 2017.

Denna rapport har, som första egentliga granskning, tittat närmare på de kostnadsposter som har gått att frambringa. Där framgår att det finns kostnadsposter som direkt bryter mot DAC:s regelverk. Dessutom avräknas migrationsverkets förvaltningskostnader som inte är förenliga med regelverket samt ytterligare kostnader för bland annat ersättningar och sjukvård som inte nämns av DAC och som behöver granskas närmare.

5. Är flyktingkostnader (bra) bistånd?

Frågan om inhemska kostnader ska räknas som bistånd är inte på något sätt självklar och har diskuterats och kritiserats så länge som avräkningarna har genomförts. För att avgöra om flyktingkostnader ska räknas som bistånd måste man pröva dessa dels mot det internationella regelverket inom OECD/DAC men också emot de mål för utvecklingssamarbetet som fastställts av Sveriges riksdag. För att kunna besvara frågan om avräkningarna är effektiva medel för att uppnå de svenska biståndsmålen bör de dessutom utvärderas gentemot de globala åtagandena om biståndseffektivitet.

Är det bistånd - vad anser OECD/DAC?

Även om det i formell mening är korrekt att det är OECD/DAC som avgör vilka kostnader som får räknas som bistånd, kan det vara på sin plats att påpeka att det är DAC:s medlemsländer, däribland Sverige, som tillsammans bestämmer regelverket.

Faktum är att DAC-sekretariatet under alla år har ansett att inhemska flyktingkostnader inte borde rapporteras som bistånd. Redan innan reglerna infördes motsatte sig DAC-sekretariatet förslag i den riktningen med argumentet att det inte har en utvecklingsfrämjande effekt för mottagarländerna, själva huvudsyftet med biståndet enligt DAC:s definition.

1994 lyfte sekretariatet frågan och föreslog en stegvis utfasning av avräkningarna under åren 1995–1998. De flesta medlemsländer stödde detta förslag men det nådde ändå inte konsensus och föll efter att bland annat Kanada, Tyskland och Nederländerna meddelat att de inte ämnade sluta räkna flyktingkostnader som bistånd.⁴⁴

Därefter har OECD/DAC inför varje större DAC-möte lyft frågan om att avveckla eller åtminstone harmonisera regelverket men detta har aldrig nått konsensus från medlemsländerna, bland annat har Sverige varit ett av de länder som motsatt sig en avveckling av kostnaderna.

DAC-sekretariatets kritik mot att räkna flyktingkostnader som bistånd har sedan 1994 omfattat följande punkter.

- Kostnaderna saknar utvecklingseffekt för mottagarländerna.
- De är inkonsekventa över tid.
- De är inte jämförbara mellan givarländer.
- Länder tolkar reglerna olika.
- Det är motsägelsefullt att räkna stöd till afghanska flyktingar i Pakistan som bistånd till Pakistan medan bistånd till afghanska flyktingar i Sverige räknas som bistånd till Afghanistan.

DAC-sekretariatet vidhåller fortfarande inställningen att flyktingkostnader borde lyftas bort från rapporteringen av bistånd.⁴⁵

Är det bra bistånd - vad har Sverige åtagit sig?

Målet för det svenska biståndet är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Detta mål gäller för hela utgiftsområde 7, internationellt bistånd. Regeringen har utifrån det målet fördjupat politiken för global utveckling i en särskild skrivelse 2015 som redogör för mål och prioriteringar och hur dessa anknyter till de nya 17 globala målen för hållbar utveckling. Dessa mål är en utgångspunkt för Sveriges politik för global utveckling och anger riktningen.⁴⁶

För att öka kvalitet och effektivitet i biståndet prioriteras ett antal länder och teman.

- Länder med långsiktigt utvecklingssamarbete: Bangladesh, Bolivia, Etiopien, Kambodja, Kenya, Mali, Myanmar, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia.
- Konflikt- eller postkonflikt-länder: Colombia, DR Kongo, Guatemala, Liberia, Somalia, Sudan, Sydsudan, Afghanistan, Irak och Västbanken-Gaza.
- Länder i Östeuropa: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Moldavien, Serbien, Turkiet, Ukraina och Vitryssland.

Teman som prioriteras är bland annat demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen. Styrningen av biståndet sker främst genom olika styrdokument och viktigast för utformningen av biståndet är resultatskrivelserna. Dessa upprättas för länder, regioner, multilaterala organisationer och tematiska globala prioriteringar.

Målet för migrationspolitiken

Kostnaderna för flyktingmottagande lyder däremot under målen för utgiftsområde 8, migration: *...att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.*

Flyktingpolitiken styrs av andra styrdokument och har andra prioriteringar. Den utvärderas inte mot biståndsmålen, följer varken landprioritering eller tematisk prioritering och har ett annat syfte än biståndet.

Internationella åtaganden

Sverige har stöttat och varit drivande i flera globala initiativ för en hållbar utveckling och en hållbar finansiering för global utveckling. Förutom de tidigare millenniemålen och den nyligen antagna Agenda 2030, som sätter en tydlig inriktning för utvecklingssamarbetet, står Sverige bakom såväl den så kallade Parisagendan om biståndets effektivitet från 2005 och agendan för utvecklingsfinansiering som startade i Monterrey 2002. Dessa globala överenskommelser har tydliga riktlinjer för att utvecklingssamarbetet ska få så stor effekt som möjligt för att på så sätt påskynda utvecklingen i mottagarländer och för att vi ska uppnå målen i Agenda 2030. Dessa åtaganden omfattar bland annat:

- Ägandeskap över utvecklingsprioriteringar hos mottagarländer.
- Fokus på resultat - biståndet måste kunna ge permanenta resultat för fattigdomsbekämpning och för att minska ojämlikhet.
- Inkluderande partnerskap inom utvecklingssamarbetet.
- Transparens och ansvar.

Gemensamt för dessa olika globala initiativ är den gemensamma viljan att förbättra biståndet, öka effektiviteten, stärka mottagarländernas egna ramverk och institutioner, ge större utvecklingsresultat och mer långsiktiga och förutsägbara spelregler i utvecklingssamarbetet.

Avräkningarna från givarländernas biståndsbudgetar för inhemskt flyktingmottagande omfattas inte av dessa överenskommelser och prioriteringar. Om dessa principer som Sverige inte bara stödjer utan varit aktivt drivande för, funnits på plats när DAC:s medlemsländer beslutade om möjligheten för avräkningar första gången 1988 hade de sannolikt inte kunnat genomföras.

REFERENSER

- 1 Enligt en enkät utförd av CONCORD Sverige i juni 2016, med alla riksdagspartier utom Sverigedemokraterna: <http://www.concord.se/wp-content/uploads/Sammanstallning-av-Aidwatch-enkat.pdf>
- 2 Källa: Beräkningar utförda av Staffan Landin utifrån regeringens budgetpropositioner. Omräknat efter KPI.
- 3 DCD/DAC(94)25; DCD/DAC/M(94)6
- 4 Riksrevisionen, augusti 2016. *Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering* (RiR 2016:17) <http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2016/Ett-forutsagbart-bistand-trots-en-osaker-finansiering/>
- 5 <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/>
- 6 Ibid
- 7 <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandacraagendaforaction.htm>
- 8 Läs mer på www.globalamalen.se
- 9 Senast i juli 2015 vid toppmötet i Addis Abeba. Läs mer om Financing for Development och Addis Ababa Action Agenda på www.un.org/esa/ffd/ffd3/
- 10 Riksrevisionen, augusti 2016. *Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering* (RiR 2016:17)
- 11 <http://www.concord.se/valkommen-aterforing-av-bistandsmedel-till-fattigdomsbekampning/>
- 12 <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>
- 13 På grund av en ny uträkning av nivån på BNI har nivån legat på 0,98 procent av den nya BNI 2014 och 2015, målet är att uppnå 1 procent 2018.
- 14 ODA, Official Development Aid
- 15 Budget för 2017, antagen december 2016.
- 16 OECD/DAC, 2002. *History of the 0.7 % ODA target*. <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>
- 17 DAC STATISTICAL REPORTING DIRECTIVES DCD/DAC(2010)40/REV1 <http://www.oecd.org/dac/stats/38429349.pdf>
- 18 OECD/DAC, april 2016. *ODA reporting of in-donor country refugee costs* <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>
- 19 Protokoll från arbetsgruppens möte 10-11 oktober 2016: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/TWGM/M\(2016\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/TWGM/M(2016)1/en/pdf)
- 20 OpenAid, december 2016. <http://www.openaid.se>
- 21 OECD/DAC, april 2016. *ODA reporting of in-donor country refugee costs*. <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>
- 22 Se kapitel 2
- 23 Riksrevisionen, augusti 2016, (RiR 2016:17)
- 24 Ibid
- 25 Bl.a. biståndsminister Gunilla Carlsson i interpellationsdebatt, april 2013 (Interpellation 2012/13:396); biståndsminister Isabella Lövin, SvD brännpunkt 21 oktober 2014 och intervju i DN, april 2015; samt Riksrevisionen augusti 2016.
- 26 Enligt telefon och email-kontakt med utrikesdepartementet, justitiedepartementet, finansdepartementet och migrationsverket under åren 2010-2016. Uppgifterna saknas dessutom i helt offentliga underlag till budgetberedningen.
- 27 Riksrevisionen, augusti 2016 (RiR 2016:17) Sid. 51
- 28 Bland annat Aidwatch årliga rapporter, <http://www.concord.se/material/rapporter/aidwatch-granskar-eu-landernas-bistand/>; SvD Brännpunkt 14/9 2014, <http://www.svd.se/urholkat-bistand-svek-mot-ut-satta>; pressmeddelande från Diakonia 21/9 2016, <http://www.diakonia.se/Info/Nyheter-och-mediaservice/Pressrum/?itemid=1570131&type=pressrelease>; Staffan Landin på DN Debatt, 18/10 2015, <http://www.dn.se/debatt/oanstandigt-att-sverige-ger-notan-till-fattiga-lander/>; öppet brev till finansministern från svenska CS-O:er, 1/11 2016, <http://www.concord.se/wp-content/uploads/concord-brev-till-finansminister-magdarena-andersson-eu-budget-2017.pdf>
- 29 Riksrevisionen, augusti 2016. (RiR 2016:17)
- 30 Ibid
- 31 Budget för 2017, antagen december 2016. *Notera att slutgiltiga avräkningar i Budgetpropositionen för 2017 uppgår till 8,1 miljarder kronor.
- 32 Telefon- och mailkontakt med justitiedepartementet under åren 2013–2016
- 33 Budgetpropositionen, tillhörande tabellsammansättningar eller pressmaterial eller i Migrationsverkets verksamhetsprognoser
- 34 Riksrevisionen, augusti 2016. (RiR 2016:17)
- 35 Läs mer i kapitel 4: Hur beräkningsmodellen skapade ett fel med 1,6 miljarder
- 36 Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos 2016-10-25, <http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac38715917594/1477389437052/Migrationsverkets+prognos+oktober+2016.pdf>
- 37 OECD/DAC, april 2016. *ODA reporting of in-donor country refugee costs*.
- 38 Regeringens regleringsbrev för migrationsverket, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende migrationsverket*, 12/17-2015, <http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=16910>
- 39 Budgetpropositionen 2016 och 2017 och Migrationsverkets prognos p2, 2016 och P4 2016.
- 40 Migrationsverkets prognos, p5 2016. <http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac38715917594/1477389437052/Migrationsverkets+prognos+oktober+2016.pdf>
- 41 DAC: Sweden Mid-term Review, 9th December 2015, Stockholm
- 42 Riksrevisionen, augusti 2016, (RiR 2016:17)
- 43 Läs mer i kapitel 4: Kritiken mot den svenska beräkningsmodellen
- 44 DCD/DAC(94)25; DCD/DAC/M(94)6
- 45 E-mailkorrespondens med DAC-sekretariatet 2015
- 46 Regeringens skrivelse 2015/16:182 Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030. <http://www.regeringen.se/contentassets/c233ad3e58d4434cb8188903ae4b9ed1/politiken-for-global-utveckling-i-genomforandet-av-agenda-2030-skr.-201516182>

